

# DUAS DÉCADAS DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL

## *TWO DECADES OF POLICIES FOR THE DEVELOPMENT OF THE SOUTHERN HALF OF RIO GRANDE DO SUL STATE*

**Antonio Paulo Cargnin**

Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã – RS – Brasil

---

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo resgatar as principais políticas públicas desenvolvidas para o recorte territorial da Metade Sul do Rio Grande do Sul, nas duas últimas décadas. A análise se inicia pelos motivos que levaram a institucionalização desse recorte territorial e tem continuidade através do exame das principais políticas públicas direcionadas à Região, com ênfase em seus instrumentos, resultados e repercussões territoriais. Além disso, busca-se, no decorrer da análise, identificar os atores que protagonizaram o processo de proposição dessas políticas e como os mesmos atuam na sua implementação. Na análise, foi dado maior destaque ao Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), devido ao mesmo se caracterizar como um instrumento concreto que operou uma estratégia para a reconversão da Região.

**Palavras Chave:** Desenvolvimento Regional. Políticas Públicas. Desigualdades Regionais. Metade Sul do Rio Grande do Sul.

**Abstract:** This article aims to review the main public policies designed for the territorial division of the Southern Half of Rio Grande do Sul State in the last two decades. The analysis begins by the reasons that led to the institutionalization of this territorial division and continues by the exam of the major public policies directed to this Region, with emphasis on their instruments, results and territorial repercussions. Furthermore, the analysis envisages to identify the stakeholders who proposed these policies and how they took part in their implementation. In the analysis, a greater emphasis was given to the Program for Fostering Productive Reconversion of the Southern Half of Rio Grande do Sul State (RECONVERSUL) due to its being a concrete tool for the region's redevelopment strategy.

**Keywords:** Regional Development. Public Policies. Regional Inequalities. Southern Half of Rio Grande do Sul State.

---

## INTRODUÇÃO

A inscrição da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul na agenda prioritária das políticas públicas começou a ser esboçada em meados da década de 80. Nesse tempo, iniciaram-se as articulações políticas e a construção acadêmica, que resultaram na institucionalização desse recorte territorial, tendo como principal argumento a trajetória decadente da Região no contexto estadual, do ponto de vista econômico e social.

A partir desse momento, a Metade Sul tornou-se objeto de atenção diferenciada do poder público nas diferentes esferas. Como resultado, o Estado passou a elaborar políticas públicas e instrumentos, tendo como objetivo final a retomada do crescimento econômico da Região e sua reconversão produtiva.

Embora atualmente se reconheça que a questão regional no Rio Grande do Sul é muito mais complexa que uma simples visão dicotômica entre o sul e o norte, ensejando políticas em escalas mais detalhadas visando encontrar soluções mais efetivas, convém assinalar que a avaliação da trajetória das políticas voltadas para este recorte ainda carecem de detalhamento.

Nesse sentido, este artigo resgata os pressupostos da construção do recorte territorial da Metade Sul, as estratégias das políticas públicas direcionadas à Região, seus instrumentos e alguns de seus resultados e repercussões territoriais. Além disso, busca, no decorrer da análise, identificar os atores que protagonizaram o processo de proposição dessas políticas e como os mesmos atuam na sua implementação. Na análise, foi dada maior ênfase ao Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), devido ao mesmo se caracterizar como um instrumento concreto que operou uma estratégia para a reconversão da Região.

### **A construção do recorte territorial Metade Sul do Estado**

Atualmente a Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul se constitui em uma das regiões diferenciadas que integram a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O recorte territorial é composto por 106 municípios que, em boa parte, possuem grandes áreas territoriais, ocupando mais da metade da área do Estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>. Estes municípios, abrigam cerca de 25% da população gaúcha e respondem por menos de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado.

Em grandes linhas, a Região se caracteriza pela concentração de atividades tradicionais ligadas à pecuária e, mais recentemente, foram introduzidas a orizicultura, a fruticultura e a silvicultura. Essas atividades guardam vínculo com as médias e grandes propriedades rurais que ainda são uma das marcas registradas da Metade Sul.

---

<sup>1</sup> Municípios da Mesorregião da Metade Sul: Aceguá, Agudo, Alegrete, Amaral Ferrador, Arambaré, Arroio Grande, Arroio do Padre, Arroio dos Ratos, Bagé, Barra do Quaraí, Barrão do Triunfo, Barra do Ribeiro, Butiá, Caçapava do Sul, Cacequi, Cachoeira do Sul, Camaquã, Candelária, Candiota, Canguçu, Capão do Cipó, Capão do Leão, Capivari do Sul, Cerrito, Cerro Branco, Cerro Grande do Sul, Charqueadas, Chuí, Chuvisca, Cristal, Dilermando de Aguiar, Dom Feliciano, Dom Pedrito, Dona Francisca, Encruzilhada do Sul, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Garruchos, Herval, Hulha Negra, Itaara, Itacurubi, Itaquí, Ivorá, Jaguarão, Jaguari, Jari, Júlio de Castilhos, Lavras do Sul, Maçambará, Manoel Viana, Mariana Pimentel, Mata, Minas do Leão, Morro Redondo, Mostardas, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Novo Cabrais, Palmares do Sul, Paraíso do Sul, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinhal Grande, Pinheiro Machado, Piratini, Quevedos, Restinga Seca, Rio Grande, Rio Pardo, Rosário do Sul, Santa Maria, Santa Margarida do Sul, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, Santana do Livramento, Santiago, São Borja, São Francisco de Assis, São Gabriel, São Jerônimo, São João do Polêsine, São José do Norte, São Lourenço do Sul, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Sentinela do Sul, Sertão Santana, Silveira Martins, Tapes, Tavares, Toropi, Tupanciretã, Turucu, Unistalda, Uruguaiana, Vila Nova do Sul, General Câmara, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Quaraí, Rio Pardo, Vale Verde.

A malha urbana regional, apresenta núcleos urbanos esparsos que, devido às características das atividades econômicas, concentram expressiva parcela da população local. Entre as cidades destacam-se, pelo porte e funções urbanas que desempenham, Santa Maria e, em menor nível, Pelotas, Uruguaiana e Bagé<sup>2</sup>. Pelo volume de população, destacam-se ainda as cidades de Rio Grande, Santa Cruz do Sul e Santana do Livramento. A existência de uma extensa faixa de fronteira com o Uruguai e a Argentina é um fator que também distingue Região, que possui oito cidades gêmeas: Santana do Livramento-Rivera, Uruguaiana-Passo de Los Libres, Quaraí-Artigas, Aceguá-Acegua, São Borja-Santo Tomé, Chuí-Chuy, Jaguarão-Rio Branco e Itaqui-Alvear.

A Região, que já foi uma das mais pujantes do Estado, vivenciou décadas de declínio, tanto do ponto de vista econômico quanto social. Essa trajetória gerou as condições para que, ao longo dos anos, fosse construído um discurso em favor do estabelecimento de políticas individualizadas para o desenvolvimento e a reconversão produtiva dessa Região.

Embora tenha se constituído formalmente como objeto de políticas públicas somente no início da década de 90, a construção objetiva do recorte espacial da Metade Sul e sua consolidação no imaginário gaúcho não são recentes. Mesmo sem percorrer com a devida atenção os detalhes de sua formação econômica e territorial, pode-se afirmar que a consolidação do discurso que enfatizava o abandono da Metade Sul do Estado e a necessidade da promoção de medidas compensatórias em muito têm a ver com sua trajetória de declínio econômico.

Na primeira metade do século XIX, a Região atingira grande progresso devido à valorização do charque no mercado nacional. Mais tarde, consolidou-se como um dos vetores da industrialização gaúcha, com um importante núcleo de indústrias alimentícias, especialmente nas cidades de Pelotas e Rio Grande. Com o decorrer dos anos, entretanto, experimentou uma trajetória de contínua decadência e teve sua posição suplantada, tornando-se periférica em relação à capital gaúcha e aos núcleos coloniais que rapidamente prosperaram (PESAVENTO, 1985).

Em um breve retrospecto histórico, fica evidente que a sustentação econômica do sul do Estado esteve vinculada à atividade da pecuária desde o início da ocupação do território gaúcho. O gado introduzido pelos jesuítas, quando da fundação das primeiras dezoito reduções jesuíticas e, posteriormente, dos Sete Povos das Missões, progrediu rapidamente, graças às pastagens dos vastos campos encontrados na região que, após, foram divididos em sesmarias<sup>3</sup>. Mais tarde, a

---

<sup>2</sup> O estudo Região de Influência das Cidades (REGIC) 2007, publicado no ano de 2008 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estabelece a hierarquia da rede urbana brasileira. De acordo com o Estudo, no País, 70 cidades foram classificadas como Capital Regional, por apresentarem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles e por serem área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Essas cidades foram divididas em três níveis de hierarquia (A, B, e C), de acordo com o porte e influência. Pelo REGIC, Santa Maria é classificada como Capital Regional B e Pelotas como Capital Regional C. Já cidades de Uruguaiana e Bagé são classificadas como Centro Sub-regional A (IBGE, 2008).

<sup>3</sup> A distribuição de sesmarias no Rio Grande do Sul teve início em 1726.

demanda do centro do País pelo charque reforçou a atividade baseada no latifúndio e na concentração de renda e, nesse tempo, a Região atingiu sua maior prosperidade. Os centros urbanos eram isolados, com funções administrativas e comerciais baseadas na defesa do território. Entre esses núcleos, Rio Grande se diferenciava por ser a porta de entrada para o Estado e pelo acesso aos mercados do centro do País, tendo sido a primeira capital do Rio Grande do Sul. Graças ao capital acumulado pelo circuito do charque, Pelotas apresentava uma estrutura industrial diversificada para a época (ALONSO, BANDEIRA e BENETTI, 1994).

Os problemas enfrentados com a consolidação das fronteiras fizeram com que o Estado Imperial reforçasse sua estratégia para garantir a posse do território, o que foi feito, inicialmente, com a construção de fortificações e, mais tarde, das ferrovias, unindo os principais nós territoriais que vinham a ser a capital da Província no centro-leste, o Porto do Rio Grande no sudeste e Uruguaiana, no extremo oeste rio-grandense. As demais linhas foram sendo construídas cortando o extremo sul do Brasil, interligando as fortalezas e núcleos administrativos que já haviam sido instalados (RÜCKERT, 2001, p.72).

A chegada dos açorianos, em 1752, reforçou núcleos já existentes na Região, desde Rio Grande em direção a Porto Alegre, mas não alterou a hegemonia da sociedade do latifúndio. Foi com o novo processo de colonização alemã e, posteriormente, italiana, no início do século XIX, que começou a ser alterado o quadro regional que, até então, era de concentração econômica e populacional no sul do Estado. Em 1824, foram assentados, nas proximidades de Porto Alegre, os imigrantes alemães e, em 1875, teve início a imigração italiana, tendo como principal destino a região atualmente conhecida como Serra Gaúcha.

Com a pacificação das fronteiras, a crise da pecuária e a próspera colonização, o projeto vinculado ao latifúndio não mais atendia as necessidades da sociedade gaúcha. Com base no posicionamento em relação ao Estado Nacional, ocorreu uma ruptura entre as forças "conservadoras" e as forças "liberais", sendo que as últimas construíram, a partir desse momento, uma nova hegemonia, baseada na diversidade econômica e social e no reconhecimento da agricultura colonial (HAESBERT, 1988, p.43).

De acordo com Rückert (2001, p. 76), foi durante o primeiro período republicano brasileiro, denominado de República Velha<sup>4</sup>, que foram elaboradas as primeiras políticas públicas para a ocupação de outras áreas do Estado, ampliando o horizonte de desenvolvimento para fora da Metade Sul. As diretrizes do positivismo castilhistas para o desenvolvimento da economia gaúcha, baseada na nova ordem política estabelecida com bases liberais, não contemplavam a tradicional oligarquia que dominava o sul do Estado. Além disso, a inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento fez com que o governo local, dotado de maior autonomia, investisse pesadamente na integração do norte do Rio Grande do Sul.

---

<sup>4</sup> Período que se inicia com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, e se estende até a Revolução de 1930.

Com isso, o sul, que construíra sua pujança econômica, graças ao “circuito de acumulação” vinculado às atividades tradicionais da Campanha Gaúcha, especialmente a pecuária, perdeu, com o decorrer das décadas, espaço para os núcleos que se desenvolveram no nordeste do Estado. Isso se deveu a vários fatores, mas pesaram significativamente nesse sentido as diferenças do tipo de colonização que, no nordeste, foi capaz de gerar maiores excedentes, acumulando capital comercial, principalmente em Porto Alegre. Esse capital foi um dos grandes responsáveis pela industrialização gaúcha e formou uma estrutura econômica setorialmente diversificada e dinâmica, atraindo indústrias de outras áreas (PESAVENTO, 1985).

A partir da segunda metade do século XX, a estrutura industrial da Metade Sul foi fortemente impactada por movimentos ocorridos na economia nacional e global, e a Região sofreu com a perda de capital e o deslocamento de empresas que migraram para outras regiões. Com a flexibilização da economia mundial, as empresas locais passaram a concorrer com o mercado mundial, acentuando ainda mais a crise na economia regional. Mesmo que essa dinâmica não seja um fenômeno exclusivo da Metade Sul, tendo ocorrido em todas as partes, é inegável que os setores tradicionais que lá atuavam ficaram muito vulneráveis ao novo momento (SOARES, 1996, 79).

Apesar de todos esses indícios, até o final da década de 80 do último século, não existia no poder público uma percepção clara de que a chamada Metade Sul poderia se constituir em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento, necessitando de políticas públicas diferenciadas<sup>5</sup>. Entretanto, no decorrer dos anos seguintes, vários elementos contribuíram para que se construísse uma base de sustentação que justificasse uma atenção específica à Metade Sul. Desses, dois podem ser considerados como decisivos: o discurso político em favor da criação de uma nova unidade da Federação e a demonstração do problema através de uma sólida construção acadêmica.

Especialmente na segunda metade da década de 80, conformou-se um movimento, liderado pelo ex-prefeito do município de Pelotas – Irajá Andara Rodrigues<sup>6</sup>–, em favor da criação de uma nova unidade da Federação junto ao extremo sul do Brasil. No final do ano de 1989, o então Deputado Constituinte apresentou projeto de decreto legislativo para realização de plebiscito, com o objetivo de emancipar o novo estado. Posteriormente, o discurso passou a ser insistentemente propagado por representantes políticos da Região, que rerepresentaram o projeto em outras oportunidades. Embora o “Estado do Pampa”

---

<sup>5</sup> Em entrevista transcrita por Vershoore Filho (2000), o economista Cláudio Francisco Accurso menciona que, no início da década de 70, estudos econômicos e demográficos, realizados pela empresa consultora Planisul, que atuava junto ao Governo do Estado, já apontavam o declínio dos municípios do sul do Estado. Uma síntese desses estudos foi publicada, de forma original, em matéria do jornal Zero Hora, na edição de 23/07/1989. A partir de dados da evolução da renda municipal, a reportagem esboçava um eixo que dividia o Estado em “dois Rio Grandes”. Entretanto, do ponto de vista das análises, a percepção de crise da pecuária, atividade central da Região, e suas consequências é bem anterior, como pode ser verificado no artigo publicado por Limeira Tejo no ano de 1941 (TEJO, 1982).

<sup>6</sup> Irajá Andara Rodrigues foi prefeito de Pelotas por duas legislaturas (1976-1982 e 1993-1996) e, também, Deputado Federal Constituinte.

ou do "Piratini", como sugeriram seus criadores, não tenha tramitado com a prioridade e sucesso desejado pelos proponentes, é notório que o mesmo gerou uma reação agressiva dos governantes<sup>7</sup>.

Paralelamente, foram realizados vários estudos sobre a questão regional no Rio Grande do Sul que acabaram, mesmo que de forma indireta, por alimentar o discurso e reforçar a dualidade sul *versus* norte<sup>8</sup>. Um dos mais significativos foi o livro publicado por pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), sobre o declínio da participação econômica e a perda de população do sul e do norte, em favor do nordeste do Estado<sup>9</sup>. A avaliação, realizada tendo como base o processo histórico de crescimento econômico e demográfico, a partir do estudo de áreas estatisticamente comparáveis, tornou-se uma referência de análise da questão regional no Rio Grande do Sul.

O estudo analisava a participação das três grandes regiões a partir da evolução da produção econômica e da população desde 1890, considerando a perda de competitividade do sul e, mais recentemente, do norte, em relação ao nordeste. A análise tornava evidente a trajetória de declínio do sul, onde as atividades econômicas tinham entrado, gradativamente, em decadência ou sido transferidas, juntamente com seus contingentes populacionais, para o nordeste do Estado, gravitado pelos polos de Porto Alegre e Caxias do Sul.

Os resultados desse estudo influenciaram significativamente a elaboração de políticas públicas na época e mantêm-se como referência até os dias atuais. Dessa avaliação derivam vários documentos da administração pública estadual, como é o caso dos Termos de Referência, que resultaram no Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul; dos Estudos do Programa RS 2010<sup>10</sup>, publicados em 1998, durante o Governo Antônio Britto; e, do documento de referência dos Seminários Regionais de 1999, realizado durante o Governo Olívio Dutra, com o objetivo de rediscutir a Política de Desenvolvimento Regional proposta em 1998<sup>11</sup>.

Entretanto, se por um lado esses estudos se destacaram por terem inaugurado o planejamento territorial com a perspectiva do desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul, por outro, a compreensão da realidade regional foi simplificada no discurso político e utilizada como apoio para reivindicações regionais. Nesse sentido, não foram poucas as iniciativas regionais

---

<sup>7</sup> No sentido proposto por Raffestin (1993) de "*acalmar as regiões*", ou seja, respondendo às reivindicações com políticas e mostrando, com isso, a preocupação do Estado para com essas regiões.

<sup>8</sup> Em Soares (1996), pode-se encontrar uma crítica consistente sobre a construção do discurso da Metade Sul.

<sup>9</sup> ALONSO, José Antonio Fialho; BANDEIRA, Pedro Silveira e BENETTI, Maria. *Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas*. Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 1994.

<sup>10</sup> O Programa RS 2010 teve como objetivo retomar a elaboração dos estudos prospectivos para o planejamento estadual e resultou em um conjunto de estudos temáticos publicados no ano de 1998.

<sup>11</sup> Os Seminários Regionais realizados em 1999 objetivavam retomar a discussão sobre uma Política de Desenvolvimento Regional para o Estado, tema que havia sido introduzido no ano anterior com a Política de Desenvolvimento Regional de 1998.

que se pautaram ou ainda utilizam o argumento proposto pelo estudo. Da mesma forma, o Estado também se utilizou desse enfoque para a proposição de políticas públicas, até mesmo pela inexistência de uma abordagem em escala mais detalhada<sup>12</sup>.

Isso ocorreu mesmo que já houvesse a compreensão de que a questão regional era mais complexa do que a mera oposição entre duas metades. A divisão do Estado, mesmo que de forma analítica, em duas grandes regiões, podia ser considerada uma realidade da virada do século XIX, quando o processo de industrialização ainda era incipiente e o sul e o norte do Rio Grande do Sul diferenciavam-se pela estrutura fundiária e atividades a ela associadas. Além disso, por se tratar de um estudo realizado com base no processo de formação econômica e territorial do Estado, tratava das grandes tendências macrorregionais, e sua utilização deveria considerar essas limitações.

De qualquer modo, é correto afirmar que a oportunidade para consolidação da Metade Sul na agenda política também foi favorecida pela designação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda e, posteriormente, sua ascensão à Presidência da República, uma vez que a Região havia sido objeto de sua tese de doutoramento, defendida em 1961, sobre a constituição e desagregação da sociedade escravista no Estado<sup>13</sup>. A percepção de que a Região se constituía em um recorte sociológico e econômico diferenciado, explicitada em vários discursos, contribuiu para sua classificação, pelo Governo Federal, como uma das regiões de tratamento prioritário no Brasil.

Com respaldo dos estudos existentes e incentivado pelos indícios de que a Metade Sul seria priorizada pelo Governo Federal, o Governo do Estado contratou uma empresa consultora, em 1995, para a realização de um Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, pautado por termos de referência sobre a situação da região. O estudo em questão tinha como objetivo reforçar o conhecimento já construído para a Região e, também, elaborar programas e projetos de acordo com setores e temas prioritários para o seu desenvolvimento, habilitando-se para receber recursos federais.

O resultado do estudo, concluído em 1997 e publicado em 1998, foi um conjunto de dez volumes agrupando um grande número de informações, diagnósticos e algumas propostas. O primeiro volume apresentava dados estatísticos e análises sobre aspectos físicos, socioeconômicos e culturais com o objetivo de delimitar o recorte espacial e subsidiar a elaboração de estudos setoriais. O segundo volume analisava os efeitos da globalização que, nesse tempo, começava a ser estudada com mais profundidade e as perspectivas do MERCOSUL, detalhando a política comercial brasileira e o comportamento do Estado na balança comercial. Os volumes de três a nove continham estudos

---

<sup>12</sup> Embora sob um novo enfoque, somente em 2000, com a elaboração por parte da Secretaria da Coordenação e Planejamento dos Perfis Regionais, por Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE), é que passou a existir uma outra avaliação sobre potencialidades e entraves ao desenvolvimento regional.

<sup>13</sup> A tese de Fernando Henrique Cardoso foi publicada no livro *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul* (CARDOSO, 1977).

setoriais, destacando-se temas como a modernização e dinamização do Porto do Rio Grande, o Porto Seco de Uruguaiana, o entroncamento rodo-ferro-hidroviário do Rio Jacuí, o Porto de Cachoeira do Sul, a Zona de Processamento de Exportações (ZPE) de Rio Grande, as infraestruturas estratégicas e um detalhado estudo da legislação de fronteira e sobre as cadeias produtivas da Região. O Plano Integrado de Reconversão Produtiva, último volume, consolidava as diretrizes estratégicas e as propostas para a reestruturação produtiva e, em linhas gerais, devolvia ao Estado a responsabilidade sobre a reestruturação econômica da Região da Metade Sul (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998. p.12).

Em que pese a importância do Estado na definição de estratégias para a superação das desigualdades regionais, a elaboração de um plano de reestruturação tendo o Estado como indutor do desenvolvimento é, no mínimo, contraditória, devido ao contexto da época. Isso porque se vivia um período marcado por uma forte onda neoliberal, que propagava a redução do Estado, a cujo modelo o próprio Rio Grande do Sul havia aderido.

Em relação aos atores, o conteúdo produzido remetia timidamente à responsabilização e à necessidade de transformação dos atores regionais. Disso resulta que boa parte das propostas é destinada à recuperação dos setores tradicionais que, historicamente, haviam demonstrado pouca capacidade de reagir mediante o reposicionamento da Região nos cenários regionais brasileiro e global. Esse fato, juntamente com a dependência de recursos públicos para a execução das propostas, a não existência de projetos com a definição clara de objetivos, agentes envolvidos e estimativas de recursos, além da ruptura na orientação política do Governo Estadual – que ocorreu na eleição seguinte –, fez com que o plano fosse praticamente abandonado, pouco servindo como subsídio para discussões e prestando-se mais para críticas do que para as práticas.

O ambiente gerado durante a elaboração do Plano de Reestruturação Produtiva da Metade Sul com o envolvimento do Governo, a mobilização da sociedade e intensa mídia contribuíram, contudo, para que o assunto ganhasse corpo e prioridade política. Formou-se no Estado um ambiente político fundamentado em análises técnicas, que respaldavam a demanda da Metade Sul.

Entretanto, a adoção efetiva do recorte espacial da Metade Sul pelo Governo do Estado como área prioritária de intervenção remonta a um conjunto de iniciativas tomadas a partir do ano de 1994. Através do Decreto nº 35.707, de 14 de dezembro daquele ano, foi instituído o Projeto Articulado de Desenvolvimento para as Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado. Seu objetivo era *“reunir e orientar recursos e instrumentos para o fomento à modernização, diversificação, expansão e instalação de atividades produtivas nessa faixa territorial do Rio Grande do Sul.”* O recorte regional compreendia 76 municípios, como pode ser observado na Figura 1, e esse recorte pode ser considerado como a primeira delimitação territorial da Metade Sul do Rio Grande do Sul, enquanto objeto de interesse para a implementação de políticas públicas.

Além de instituir o Grupo, o Decreto determinava a criação de instrumentos de fomento, com incentivos diferenciados de acordo com a base produtiva de cada

um dos Conselhos Regionais envolvidos. Para o setor industrial, os principais mecanismos eram a concessão de incentivos diferenciados para municípios via Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM); a priorização de projetos industriais pelo Programa de Recuperação Industrial do Rio Grande do Sul (PRIN/RS); o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Petroquímicos do Estado do Rio Grande do Sul (PROPLAST); e, a redução dos valores das áreas adquiridas junto aos distritos industriais. Na área de fomento agrícola, a ação era feita via Fundo Pró-Produtividade Rural (FUNDOPEM Rural) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento de Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER). Também previa financiamentos do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

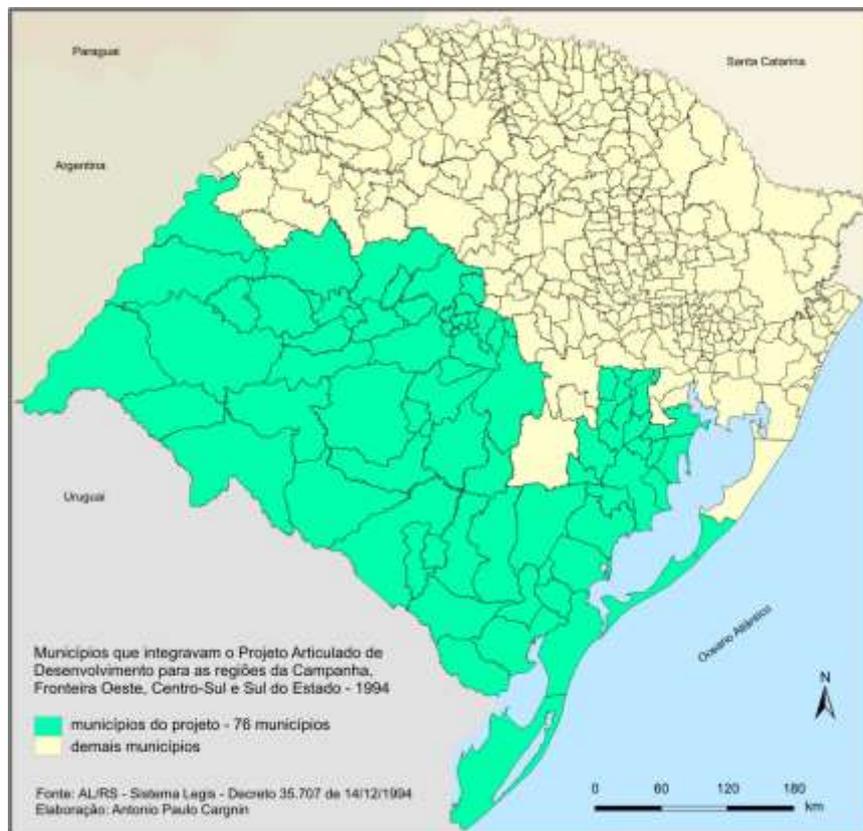
A medida foi reeditada pelo Decreto nº 36.494, de 06 de março de 1996. Em novembro do mesmo ano, através do Decreto nº 37.038, foram incluídos novos municípios com o objetivo de compatibilizar o recorte espacial com o recém lançado Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL).

Paralelamente, em 1996, a Assembleia Legislativa legitimou politicamente o tema com a criação da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul, a qual promoveu reuniões em vários municípios, levantando demandas e temas estratégicos para o desenvolvimento da Região. Os resultados foram consolidados e publicados em relatório que, mais tarde, foi publicado<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> O resultado foi sintetizado na publicação O que é a Metade Sul e o que fazer para desenvolvê-la: relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 1996)

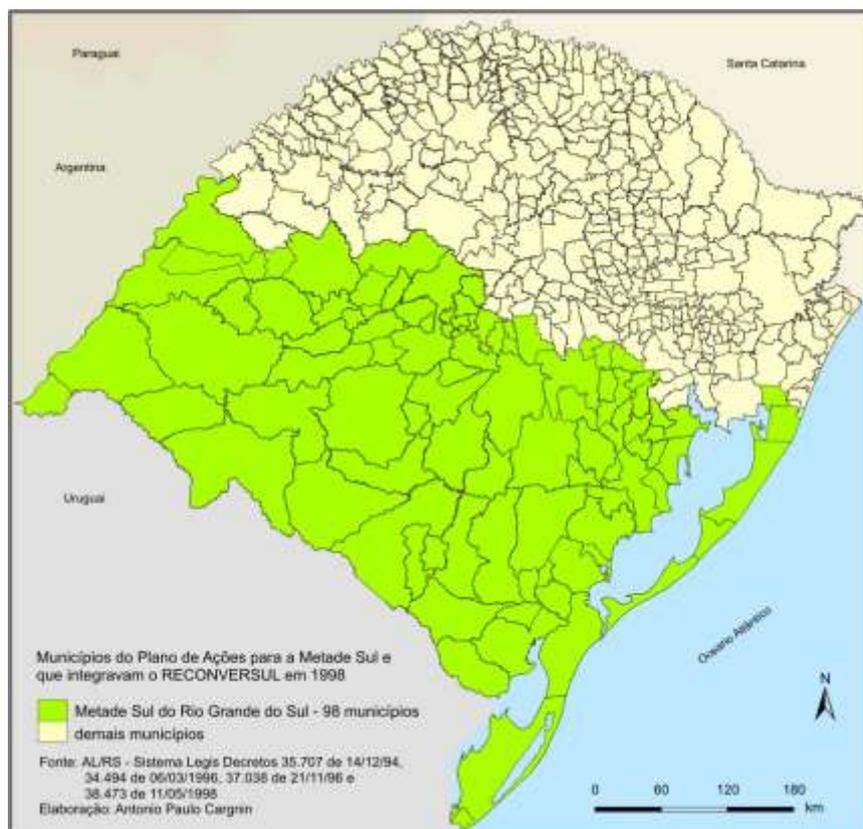
**Figura 1.** Municípios do Projeto Articulado de Desenvolvimento para as regiões da Campanha, Central, Fronteira Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado em 1994



Em maio de 1998, através do Decreto nº 38.473, foi instituído o Plano de Ações para a Metade Sul do Estado e, com isso, a Região ganhou oficialmente essa denominação e teve seu recorte territorial ampliado, conforme a Figura 2. O Decreto criava, também, um Grupo Executivo, com objetivo de reunir as demandas regionais, formado por representantes de Secretarias de Estado, BANRISUL, BRDE, Governo Federal e Banco do Brasil, presididos pelo Secretário Extraordinário para Assuntos da Metade Sul<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> A pasta era comandada pelo então Vice-Governador do Estado Vicente Bogo.

**Figura 2.** Municípios do Plano de Ações para a Metade Sul e que integravam o RECONVERSUL no ano de 1998



Como resultado da atuação desse Grupo, foi formulado o Plano Estratégico de Desenvolvimento para a Parte Sul do Rio Grande do Sul, que reunia demandas relativas, predominantemente, à infraestrutura, dentre as quais destacavam-se a construção da ponte que ligaria São Borja a Santo Tomé, melhorias rodoviárias, ferroviárias e do Porto do Rio Grande. (VERSHOORE FILHO, 2000, p.116-129).

Tanto a criação do Grupo Executivo quanto a instituição formal da Metade Sul, pelo Decreto nº 38.473, foram determinados pelo Protocolo de Intenções assinado entre Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a União, em sete de maio de 1998. O objeto da cooperação era o de empreender esforços conjuntos no sentido de criar e sustentar um Programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul. As diretrizes estratégicas, definidas pelo Protocolo, eram: aperfeiçoar a base legal, institucional e gerencial visando à promoção do desenvolvimento da Região; aumentar a competitividade das principais cadeias produtivas com base na economia local; diversificar a estrutura produtiva; melhorar a infraestrutura; melhorar a oferta de serviços; promover o desenvolvimento sustentável; e, atender às populações mais pobres (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998a, p.2).

Desse modo, o Programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul foi organizado em três Subprogramas: um primeiro de competência do Estado do Rio Grande do Sul, um segundo relativo ao Governo

Federal e um terceiro programa, que compreendia ações articuladas das duas esferas. Os dois primeiros eram constituídos de ações e projetos em andamento a serem desenvolvidos dentro do sistema de planejamento de cada signatário.

Os programas previstos na primeira etapa do plano de cooperação envolviam ações já existentes e novas propostas. Podem ser citadas no escopo do Subprograma o Programa Pró-Mar-de-Dentro, o Programa de Recursos Hídricos e Irrigação, o Projeto de Habitação, o Projeto de Saneamento, o programa de recuperação de rodovias denominado Rodovia do MERCOSUL – Etapa III, RECONVERSUL – Segunda Etapa, o Projeto de Colonização e Reordenamento Fundiário, ações para Revisão da Legislação de Fronteira e a viabilização de empreendimentos federais.

Algumas dessas não tiveram resultados concretos, enquanto outras tiveram parte de suas ações realizadas, como no caso, por exemplo, do programa de recuperação de rodovias, do Programa Pró-Mar-de-Dentro e da segunda etapa do RECONVERSUL.

Do ponto de vista de instrumentos, o RECONVERSUL foi a principal ferramenta de ação para modificação do quadro existente na Metade Sul. Embora se tratasse de um financiamento, tomado diretamente pelos agentes locais, e o volume de recursos não fosse tão significativo, se considerada a pretensão de reconverter uma região de grande dimensão e com sérios problemas em sua dinâmica econômica, o Programa foi resultado de uma política pública desenvolvida com foco em uma região-problema.

### **O Programa de Fomento e Reversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL)**

Em paralelo aos esforços empreendidos no que concerne aos diagnósticos e à institucionalização da Região, foi encaminhado, em 1996, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), projeto para constituir uma linha de financiamento diferenciada para a Metade Sul, nos moldes oferecidos ao Nordeste brasileiro. A partir de 26 de abril do mesmo ano começava a ser definida a adesão ao Programa de Fomento e Reversão Produtiva da Metade Sul (RECONVERSUL) que, inicialmente, contava com 120 linhas de crédito com taxas extremamente atrativas se comparadas às de mercado (VERSHOORE FILHO, 2000, p.119-120).

A justificativa, elaborada com base nos estudos técnicos, era a falta de dinamicidade da Região, que tinha como causa principal a baixa diversificação industrial, muito vinculada à economia agroindustrial local. Os objetivos formulados eram os seguintes: gerar emprego e renda; integrar competitivamente a região com o MERCOSUL; proporcionar crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida dos habitantes; reduzir a evasão da população; reorganizar a base produtiva da economia regional no contexto estadual, nacional e internacional; implantar novas atividades dinamizadoras e estimular o empreendedorismo; estimular a inovação tecnológica à produção e

comercialização; atrair novos investimentos; modernizar a gestão e organização dos processos produtivos; e, buscar a sustentabilidade ambiental (BNDES, 1996, p.1).

Durante a primeira fase, o Programa propunha-se a financiar atividades em qualquer setor econômico que contribuíssem para a diversificação da base produtiva, desde que apresentassem viabilidade técnica, econômica e financeira, atendessem parâmetros de qualidade e competitividade, produzissem efeito multiplicador sobre emprego e renda e permitissem o desenvolvimento sustentável da Região. A esses objetivos somavam-se algumas diretrizes setoriais para a área de infraestrutura, o setor orizícola, o complexo da pecuária de corte e indústria frigorífica, o setor de conservas, a fruticultura, a pesca e indústria de processamento de pescado, a suinocultura, os laticínios e o aproveitamento florestal.

Na área de infraestrutura, destacava-se a orientação para a incorporação de capital privado, com o apoio às iniciativas que permitissem a integração da Região, em bases competitivas, ao espaço restante do País e a outros países. Poderiam ser apoiados investimentos na revitalização do Porto do Rio Grande (dragagem, recuperação de molhes e modernização de terminais); recuperação e modernização de instalações portuárias; melhoria das condições de navegabilidade das hidrovias; implantação e recuperação das ferrovias; e, investimentos em geração, transmissão e distribuição de energia (BNDES, 1996, p.3).

Para o complexo orizícola, o financiamento buscava aumentar a produtividade e melhorar a capacidade produtiva, estimular a agregação de valor e promover investimentos na indústria de derivados. Com relação à cadeia da pecuária de corte e da indústria frigorífica, priorizavam-se operações para promover a modernização ou reconversão do parque frigorífico, integrar a produção pecuária com a indústria e modernizar as atividades criatórias. Para o setor de conservas, visava promover o aumento da competitividade da indústria, articulando a produção com a industrialização, desenvolvendo novos produtos e integrando novas tecnologias. A fruticultura deveria ser consolidada pela linha de crédito e ampliada com a inserção de novos cultivares e tecnologias, melhorando os indicadores do setor. A pesca e a indústria associada também poderiam beneficiar-se com a linha de crédito, tornando-se mais modernas e competitivas. Os segmentos de suínos e de laticínios deveriam ser modernizados e conectados em sua cadeia através da melhoria tecnológica da indústria de derivados. Além disso, de acordo com os objetivos do Programa, seriam incentivados projetos industriais de aproveitamento florestal (BNDES, 1996).

O Programa foi constituído inicialmente com R\$ 250 milhões, equivalentes a cerca de R\$ 785 milhões, em valores atuais<sup>16</sup>, em condições diferenciadas de crédito, destinados aos municípios da Metade Sul. No período de 1996 a 1998, foram aprovados projetos que somavam, aproximadamente, 96% desses valores, em um total de quatro mil e quinhentas operações de crédito. Também foram liberados R\$ 10 milhões (cerca de R\$ 27 milhões em valores atualizados) para o

---

<sup>16</sup> Para assegurar a comparabilidade mínima das informações, os dados analisados foram atualizados pelo IGP-DI (09/2009), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

RS-Emprego, programa desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e voltado ao apoio de pequenas e microempresas do setor industrial e de serviços (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1999).

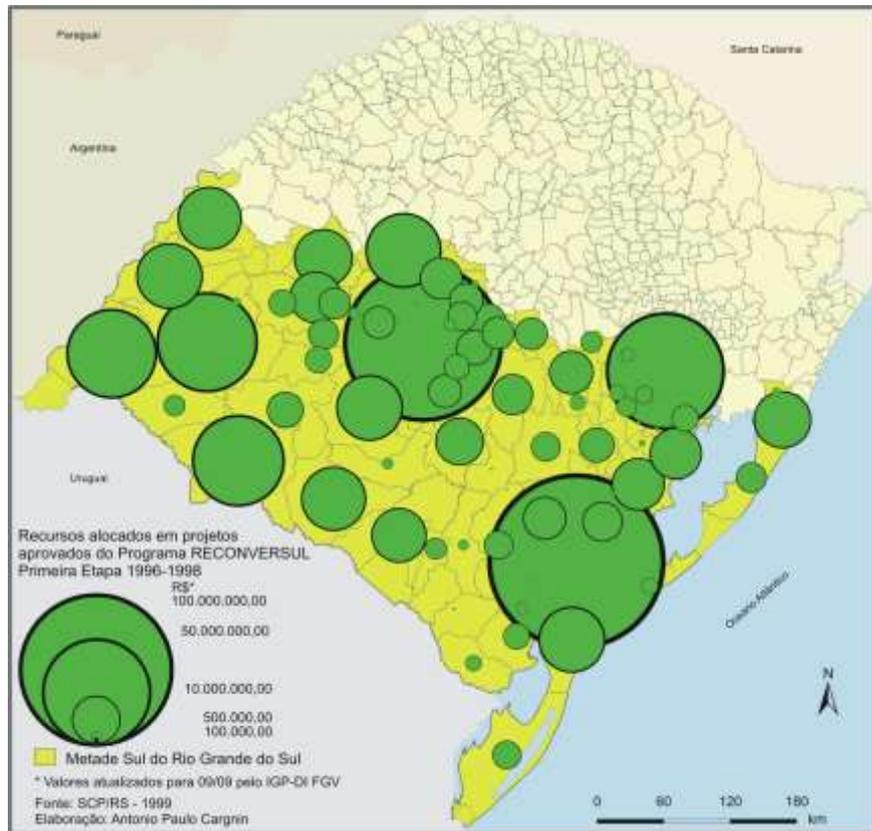
Durante a primeira etapa do Programa, quando o mesmo era direcionado somente aos oitenta e quatro municípios da Metade Sul, setenta e três destes tiveram valores contratados. Destacaram-se, pela ordem de valores alocados em projetos, os municípios de Pelotas, com 17,5% do total; Santa Maria, com 14,8%; Charqueadas, com 5,7%; Alegrete e Santana do Livramento, com 4,8% cada; Uruguaiana, com 4,5%; Tupanciretã, com 3,2%; Rio Grande, com 2,5%; e São Gabriel, com 2,5% do total de recursos.

É importante destacar que, nesse período, embora Pelotas e Santa Maria, municípios de maior hierarquia urbana da Região, tenham absorvido mais de 30% dos recursos alocados, houve uma razoável distribuição dos financiamentos pelo território, como demonstra a Figura 3.

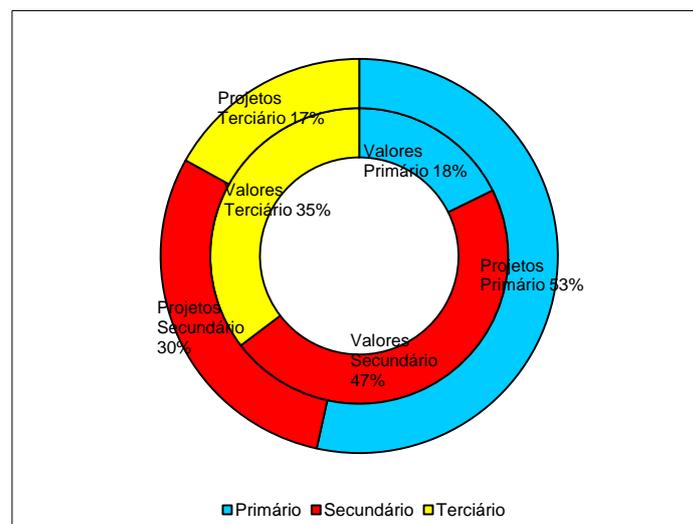
No que diz respeito ao perfil das atividades financiadas pelo RECONVERSUL, conforme se observa no Gráfico 1, houve uma predominância dos financiamentos atrelados às atividades industriais, embora o número de projetos relacionados ao setor primário fosse predominante. Durante a primeira etapa, 53% dos projetos eram relativos às atividades primárias, embora envolvessem apenas 18% dos valores contratados. Já o setor secundário, com 30% do total de projetos, foi o que contratou os maiores volumes financeiros, com 47% dos recursos. O setor terciário, por sua vez, contou com 17% dos projetos e 35% dos recursos contratados.

Esses percentuais, entretanto, não indicam, *per se*, que as atividades agropecuárias, que fundamentam a base econômica da Metade Sul, foram preteridas em função de outras atividades. Examinando o perfil dos projetos financiados, se observa que a sua quase totalidade e a maior parte dos valores correspondentes ao setor industrial se referem ao segmento da agroindústria, diretamente vinculada às atividades locais. Contudo, cabe destacar que as atividades contratadas não representaram uma mudança no perfil econômico da Região. A pecuária, base histórica do seu desenvolvimento, foi um dos segmentos mais financiados pela primeira etapa do Programa. A atividade mais tradicional da Metade Sul, representada pela criação de bovinos, contratou 40% dos financiamentos do setor primário. Os demais segmentos apoiados foram os de cultivo de cereais, com 17,2%; atividades e serviços relacionados à agricultura, com 13,7%; produção mista lavoura/pecuária, com 11,9%; e, a lavoura temporária, com 5,3%.

**Figura 3.** Recursos alocados em projetos aprovados do Programa RECONVERSUL no período 1996 a 1998



**Gráfico 1.** Relação entre valores e projetos financiados pelo RECONVERSUL, por setor da economia, no período 1996 a 1998



Fonte: RIO GRANDE DO SUL/SCP – 1999  
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

No setor secundário, o número de segmentos financiados foi bem mais expressivo, com grande número de projetos apoiados com pequenos valores. O segmento que concentrou maior volume de recursos, com 31,8%, foi o de beneficiamento e fabricação de produtos de arroz, cujos valores foram destinados a noventa e dois projetos. Com menor dimensão destacaram-se: o segmento de fabricação de produtos alimentícios, com 9,6% dos recursos em quinze projetos; o de tecelagem de fios de fibras naturais, com 8,2% em um projeto; o de extração de pedras de areia e argila, com 6,9% em oito projetos; e, o de curtimento e outras preparações de couro, que absorveu 6,1% do total de recursos financiados ao setor secundário em um projeto. Embora tenha ocorrido maior variabilidade na distribuição, no cômputo geral, a participação dos setores tradicionais da Região foi bastante significativa se forem consideradas as atividades vinculadas ao setor orizícola e à pecuária.

O mesmo se verifica com os recursos alocados para o setor terciário, mesmo que, também, haja aí uma maior dispersão de valores por diversos segmentos. O comércio atacadista de carnes e produtos de carnes foi o principal tomador de recursos, com 16,1% do total em nove projetos, seguido pelo transporte rodoviário não-urbano de passageiros, com 13,8% em quatro projetos; por estabelecimentos hoteleiros, com 10,2% em nove projetos; pelo comércio varejista com área superior a 5.000m<sup>2</sup>, com 6,9%; pelo aluguel de imóveis, com 5,8% dos recursos; e pelo comércio varejista entre 300 e 5.000m<sup>2</sup>, com 4,2%.

No primeiro triênio de desenvolvimento do Programa, haviam sido aprovados 4.500 projetos, para setenta e três municípios da Região. No que tange aos segmentos apoiados e sua distribuição territorial, podiam ser observadas diferenças significativas em relação aos valores alocados. A maior parte, ou seja, seiscentos e seis projetos, foi destinada ao apoio do setor primário, e haviam sido contratadas em municípios de menor porte, o que, normalmente, indica que boa parte dessas operações de crédito foi de baixo valor.

Os projetos financiados foram bem distribuídos pelo território, conforme demonstra a Figura 4. O município de Santa Maria foi o que apresentou maior número de projetos aprovados entre as cidades de maior porte, totalizando duzentos e seis. Vários municípios situados em seu entorno se destacaram por apresentar um grande número de projetos aprovados. O município de Paraíso do Sul, com duzentos e vinte e quatro projetos aprovados, foi o que aprovou maior número deles no Estado.<sup>17</sup>

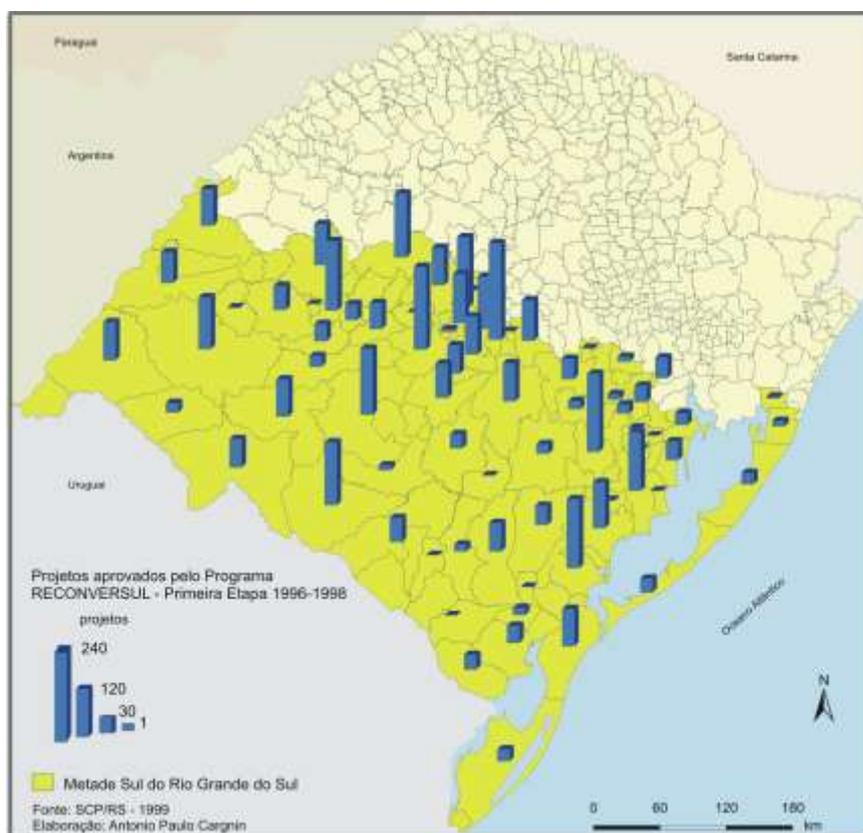
Após o ano de 1999, a contratação de financiamentos do RECONVERSUL foi prorrogada até 2005, e seus projetos apresentam desembolsos até os dias

---

<sup>17</sup> Merecem destaque, também, municípios com vários projetos sendo eles, respectivamente: Nova Palma (cento e setenta e três), Jaguari (cento e setenta e dois), São Gabriel (cento e sessenta e quatro), Tupanciretã (cento e cinquenta e nove), Agudo (cento e quarenta e seis), Faxinal do Soturno (cento e vinte e dois), Restinga Seca (noventa e cinco) e Júlio de Castilhos (noventa e três). Além desses municípios, localizados no centro do Estado, destacaram-se, com mais de cem projetos aprovados, os municípios de Dom Feliciano (cento e noventa e quatro), Pelotas (cento e setenta e dois), Dom Pedrito (cento e cinquenta e seis), Camaquã (cento e quarenta e seis), Alegrete (cento e vinte e nove), São Lourenço do Sul (cento e quarenta e quatro), Santiago (cento e dois) e Candelária (cem).

atuais<sup>18</sup>. A nova fase, conhecida como RECONVERSUL – Segunda Etapa, implicou alterações na orientação do Programa, reflexo da mudança no cenário político gaúcho, com a eleição do Governador Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Depois de uma avaliação realizada em 16 seminários regionais, nos primeiros meses de 1999, o recorte espacial foi estendido, contemplando também municípios de outras regiões. Além disso, foi ampliado o público-alvo, com a inclusão de novas atividades e priorização dos pequenos e médios empreendimentos. Além disso, o Fundo foi capitalizado com uma dotação de R\$ 400 milhões, cerca de R\$ 910 milhões em valores atuais (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1999).

**Figura 4.** Número de projetos aprovados do Programa RECONVERSUL no período 1996 a 1998



Entretanto, mesmo com a ampliação do número de municípios, houve uma redução expressiva dos valores desembolsados, como aponta o Gráfico 2. Além de fatores macroeconômicos, outros elementos contribuíram para essa redução. A falta de atratividade das linhas de financiamento oferecidas, que em 2004 estavam entre 14 e 16% a.a. dependendo do *spread*<sup>19</sup> cobrado pelo agente financeiro,

<sup>18</sup> Em 2006, o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL) e os Programas Amazônia Integrada (PAI), Nordeste Competitivo (PNC), Centro-Oeste (PCO), foram substituídos pelo Programa de Dinamização Regional (PDR).

<sup>19</sup> O *spread* bancário se refere à diferença entre a taxa de juros que as instituições financeiras pagam na captação do dinheiro e a que cobram dos clientes.

somada às inúmeras garantias exigidas e à ausência de acompanhamento técnico, foram fatores que desestimularam os tomadores de financiamento<sup>20</sup> (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2004).

A esses fatores deve ser adicionada a mudança nas linhas de financiamento do BNDES, com estímulo a programas setoriais como o Programa Especial de Financiamento Agrícola, destinado ao financiamento de máquinas, equipamentos e armazenagem, que apresentava taxas de 11,9% a.a., incluindo o *spread* do agente financeiro. Outros programas setoriais, como o Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (PROFRUTA), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Vitivinicultura (PRODEVINHO), o Programa de Desenvolvimento da Ovinocaprinoicultura (PRODECAP), o Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (PROSOLO), o Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite (PROLEITE), o Programa de Recuperação e Manejo de Pastagens (PROPASTO), o Programa de Desenvolvimento da Apicultura (PRODAMEL), o Programa de Modernização da Frota de Máquinas e Equipamentos Agrícolas (MODERFROTA), dentre outros, ofereciam taxas de 8,75% ao ano, com prazos de carência que variavam entre três e cinco anos. Além destes, pode-se também destacar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com taxas extremamente atrativas, de 4% ao ano. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2004).

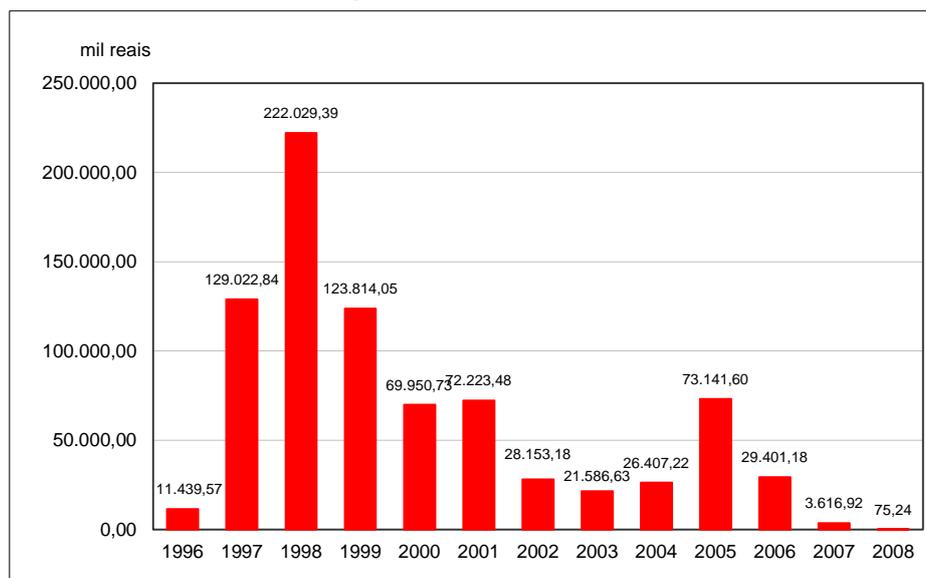
Considerando os desembolsos efetivados pelo BNDES – Sistema RECONVERSUL durante todo o período do Programa, observa-se, conforme o Gráfico 2, que o maior volume de liberação de recursos ocorreu nos primeiros anos de seu funcionamento<sup>21</sup>. Em 1996, oitenta e quatro dos quatrocentos e sessenta e sete municípios existentes no Estado faziam parte do Programa e, destes, vinte e nove foram beneficiados já no primeiro ano, totalizando um desembolso de R\$ 11.439 mil. No ano seguinte, sessenta e três municípios contrataram recursos do Programa, somando outros R\$ 129.022 mil. No entanto, é no ano de 1998 que foi financiada a maior soma de recursos durante todo o Programa, quando foram desembolsados R\$ 222.029 mil para um total de cinquenta e nove municípios. A partir de 1998, houve uma redução gradativa no desembolso de recursos contratados, à medida que o financiamento deixou de ser atraente, com uma leve retomada no ano de 2005. Entre os anos de 1996 e 2008, cento e sete municípios receberam recursos do Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

---

<sup>20</sup> O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015, indica que essa redução estaria também atrelada ao contexto da economia brasileira, em período de crise.

<sup>21</sup> Dados do BNDES – Sistema RECONVERSUL, por ano e valores de desembolso efetivo.

**Gráfico 2.** Desembolso anual do Sistema BNDES para o Programa RECONVERSUL no período 1996 a 2008



Fonte: BNDES – 2009.

Obs.: Valores atualizados para 09/2009 pelo IGP-DI/FGV

Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

Em relação à distribuição dos valores desembolsados pelo território, no período de 1996 a 2008, o município que recebeu maiores financiamentos para projetos contratados foi Santa Maria (R\$ 117,5 milhões), seguido de Pelotas, com (R\$ 85,7 milhões), Charqueadas (R\$ 75 milhões), Rio Grande (68,1 milhões), Uruguaiana (R\$ 31,3 milhões), Itaqui (R\$ 29,1 milhões), Santana do Livramento (R\$ 28,3 milhões) e Santa Rosa (R\$ 28,1 milhões).

Comparando esses valores com aqueles contratados no primeiro triênio, fica evidente que nem todos os recursos previstos foram efetivamente tomados. Um dos casos que demonstra essa condição é o do município de Pelotas, cujos financiamentos desembolsados, no período de 1996 a 2008, correspondem a apenas 89% do total contratado nos primeiros três anos, indicando que muitos projetos tiveram solução de continuidade. Por outro lado, em outros casos, como nos municípios de Santa Maria e Rio Grande, houve acréscimo de recursos contratados nos períodos subsequentes, sugerindo que houve ampliação da tomada de investimento na segunda etapa do Programa.

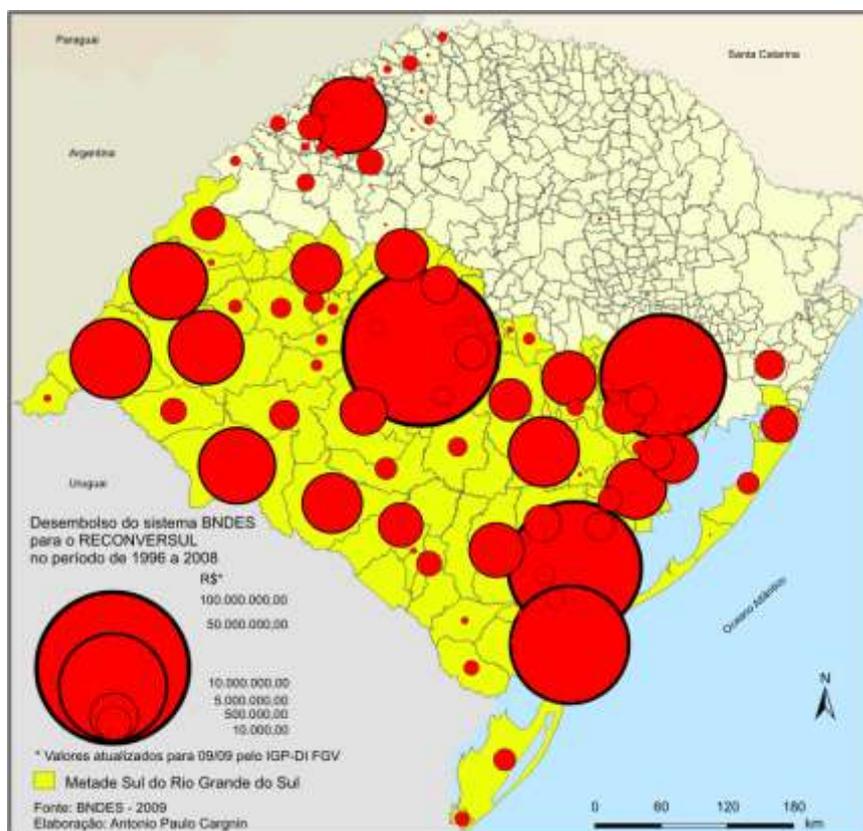
De forma geral, a análise da distribuição dos desembolsos nas duas etapas do RECONVERSUL mostra que os municípios que integram o recorte espacial da Metade Sul (noventa e oito municípios) tiveram os maiores volumes de recursos contratados e desembolsados no primeiro triênio. Na segunda etapa do Programa, destacou-se a ampliação dos financiamentos em Rio Grande, Santa Maria e Charqueadas. Também merece especial referência o caso do município de Santa Rosa, que teve desembolsado, no período de 2001 a 2008, R\$ 74,6 milhões, efeito que se estendeu, embora de forma tímida, para os municípios do seu entorno, conforme a pode ser observado na Figura 5.

Observa-se também que a capacidade de tomada de financiamento mostrou relação com a dinamicidade econômica dos municípios, sendo os projetos localizados nos principais centros os maiores tomadores de recursos. À exceção de Charqueadas, foram os polos regionais tradicionais que capitalizaram maior volume de recursos, o que pode ser explicado pela exigência de garantias que estão atreladas a uma base econômica já instalada.

Outro ponto que merece destaque é a falta de articulação dos projetos financiados com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento. Em nenhuma etapa do Programa fica evidente a existência de uma articulação com uma estratégia de desenvolvimento da Região. Da mesma forma, embora o Estado propusesse uma atuação diferenciada para a Metade Sul, não existia uma estratégia clara sobre quais os setores que deveriam ser estimulados para a reconversão regional. Essa conclusão é explicitada também nos documentos

resultantes do balanço crítico realizado pelo público tomador dos financiamentos, quando da realização dos seminários regionais de avaliação da primeira etapa do RECONVERSUL, em 1999. É notório que a falta de articulação com um projeto regional, associada à exigência de garantias, contribuiu para a pulverização dos recursos do Programa em uma grande quantidade de setores.

**Figura 5.** Desembolso do Sistema BNDES para o Programa RECONVERSUL no período 1996 a 2008



Não obstante, se observa que os valores contratados são pouco significativos quando comparados aos de outras políticas e, principalmente, aos investimentos privados que vêm se instalando na Região, apoiados em programas das diferentes esferas de governo. Como exemplos podem ser citados os investimentos nos segmentos vinculados à indústria naval, em Rio Grande, e ao segmento de geração de energia, em Candiota.

Entretanto, mesmo que o volume de recursos envolvidos tenha sido modesto, as taxas de juros altas e pouco atrativas e não tenha ocorrido um acompanhamento técnico satisfatório dos projetos financiados, o RECONVERSUL não deve ter seu papel desprezado enquanto instrumento de política para a chamada Metade Sul. Resguardados os aspectos conjunturais, alguns dos setores foram encorajados pelo Programa, e seus resultados atuais podem, em parte, estar relacionados com as políticas empreendidas à época, a exemplo do setor florestal e o de carnes. Entretanto, o maior mérito foi a injeção de recursos nos segmentos que estavam atravessando dificuldades mas que em nada representam uma reconversão produtiva.

Mesmo sem ter o propósito de avaliar o Programa, mas sim de identificar alguns resultados e possíveis repercussões territoriais, convém observar que existe o entendimento de que o crédito de forma isolada não é suficiente para reverter o processo de subdesenvolvimento nas regiões. Esse quadro fica reforçado quando se convive com taxas elevadas e existem linhas de créditos mais favoráveis (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2006, p.389).

Essa conclusão se reforça em um recorte espacial onde os atores econômicos possuem fortes vínculos com as atividades tradicionais, como no caso da Metade Sul. Assim, essas atividades estão, em boa parte, vinculadas aos setores de baixo dinamismo, que constituíram a Região e se adaptaram durante o processo de alinhamento à economia nacional como produtora de alimentos.

## **Considerações Finais**

Depois de muitos anos de prioridade institucional, no ano de 2003 foi explicitada uma tendência que já se manifestava há alguns anos na política regional do Estado, com impacto direto sobre a já histórica atenção dada à Metade Sul. A posse do Governador Germano Rigotto significou também o fim da simbólica estrutura do Gabinete da Metade Sul, que havia se constituído como resposta ao discurso político da época. Nesse período, foi criado o Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais, cujo objetivo inicial era concentrar a formulação e a proposição de políticas voltadas às desigualdades regionais<sup>22</sup>.

A criação desse Gabinete demonstrava, por um lado, a intenção de ampliar a discussão da questão regional para todo Estado, fato que, na prática, já vinha ocorrendo desde o ano de 2001, quando da criação do Grupo de Trabalho para o

---

<sup>22</sup> O Gabinete foi criado pelo Decreto nº 42.101, de 01 de janeiro de 2003. Esse Decreto extinguiu o Gabinete da Metade Sul criado pelo Decreto nº 39.249, de 20 de janeiro de 1999.

Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas<sup>23</sup>. Por outro lado, significava o enfraquecimento da agenda da Metade Sul, que há bastante tempo já não se constituía no único discurso regional existente no Estado.

Entretanto, o período de vigência do Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais foi curto, e suas atribuições foram, no ano seguinte, repartidas entre o Gabinete do Vice-Governador e a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI)<sup>24</sup>. A formulação das políticas retornou para a Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), que já havia contratado o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015).

A manutenção da agenda da Metade Sul teve continuidade através do Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais (PROMESO), em que a discussão foi conduzida através do Fórum da Mesorregião da Metade Sul. Mesmo com a presença de atores representando os diversos segmentos da sociedade civil organizada, o Fórum é protagonizado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e tem participação destacada das universidades regionais no suporte técnico. Os COREDEs são os responsáveis por filtrar as demandas dos demais atores e, também, representam o ponto de articulação com o Ministério da Integração Nacional (MI).

Embora não se tenha a medida exata do quanto as políticas públicas voltadas à inserção desse recorte tenham efetivamente impactado na Metade Sul, é certo que as mesmas contribuíram para a sua dinamização e, por conseguinte, para o não-agravamento dos problemas existentes. Entretanto, um resultado parece evidente: a incorporação de novos atores na discussão do desenvolvimento. Mesmo que isso não signifique a ruptura com a sua base tradicional, houve a mobilização de novos agentes, que passaram a discutir propostas para o desenvolvimento da Metade Sul, até então pautadas pelos tradicionais representantes da classe política.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, José Antonio Fialho, BANDEIRA, Pedro Silveira e BENETTI, Maria Domingues. *Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas*. Porto Alegre: FEE, 1994. 229p.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Programa RECONVERSUL – Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro, 1996. 16 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1977. 303 p.

---

<sup>23</sup> O Grupo foi criado pelo Decreto nº 40.831, de 15 de Junho de 2001.

<sup>24</sup> O Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais foi extinto pelo Decreto nº 43.281, de 03 de agosto de 2004.

HAESBERT, Rogério. *RS Latifúndio e identidade Regional*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. 122 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Região de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro, IBGE/Diretoria de Geociências. 2008. 201 p.

PESAVENTO, Sandra Jathay. *História da Indústria Sul-Rio-Grandense*. Porto Alegre: Editora Riocell, 1985. 123 p.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo, Ática, 1993. 269 p.  
RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (AL). *O que é a Metade Sul e o que fazer para desenvolvê-la: Relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul*. Porto Alegre, CORAG, 1996. 248 p.

\_\_\_\_\_. Decreto 36.494 de 06 de março de 1996. Institui o Projeto Articulado de Desenvolvimento para as regiões da Campanha, Central, fronteira Oeste, centro Sul e Sul do Estado. *Sistema Integrado de Informação Legislativa*, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em 15 out. 2009a.

\_\_\_\_\_. Decreto 38.473 de 11 de maio de 1998. Institui Plano de Ações para a Metade Sul do Estado e da outras providências. *Sistema Integrado de Informação Legislativa*, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em 15 out. 2009b.

\_\_\_\_\_. Decreto 35.707 de 14 de dezembro 1994. Institui o Projeto Articulado de Desenvolvimento para as regiões da Campanha, Central, fronteira Oeste, centro Sul e Sul do Estado. *Sistema Integrado de Informação Legislativa*, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em 15 out. 2009c.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO (SCP). Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul – *Relatório Final*. v.1 a 10, Porto Alegre: SCP, 1998.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de intenções que firmam entre si a União e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: SCP. 1998a.

\_\_\_\_\_. *Reconversul: avaliação e perspectivas para o quadriênio 1999-2003*. Porto Alegre, SCP/Gabinete da Metade Sul, 1999.

\_\_\_\_\_. *Reconversul: Segunda Etapa – 1999-2003*. Porto Alegre: SCP/Gabinete da Metade Sul, 2004 36p.

\_\_\_\_\_. *Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015* (Volumes 1, 2 3, 4, 5 e Relatório Síntese). Porto Alegre: SCP, 2006.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001. 662 p.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. “*Décadence avec élégance*”: uma crítica ao discurso da Metade Sul do Rio Grande do Sul. *Revista Ágora*, Santa Cruz do Sul, UNISC, v.2, n.1, 1996. p.67-85.

TEJO, Limeira. Contribuição à crítica da economia rio-grandense. *Revista Ensaíos FEE*, Porto Alegre, ano 3, nº1, 1982. p.-79-108.

VERSCHOORE FILHO, Jorge Renato de Souza. Metade Sul: uma Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. 170 p.

Submetido em 06/11/2012

Aprovado em 07/12/2013

#### **Sobre o autor**

##### **Antonio Paulo Cargnin**

Geógrafo da Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã/RS, Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Endereço: Rua Borges de Medeiros, 1501 - 9º andar, sala 16, Centro. 90119-900 - Porto Alegre, RS – Brasil.

E-mail: [apcargnin@gmail.com](mailto:apcargnin@gmail.com)